H. POLITICA DE REDISTRIBUCION DEL INGRESO

A pesar que la información disponible sobre la distribución del ingreso en Chile es deficiente e incompleta, existen antecedentes suficientes como para afirmar que hay un porcentaje importante de chilenos que viven en situación de pobreza extrema (bajo ingreso, desnutrición, retraso mental, analfabetismo, marginalidad cultural, desempleo, campamentos). Además, sabemos que la pobreza es difícilmente identificable en forma clara con sectores económicos o clases sociales específicas, ya que en esta situación se encuentran obreros, empleados, rentistas, pensionados, pequeños propietarios (especialmente minifundistas), pequeños comerciantes, jubilados, ancianos, mujeres, cesantes, etc.

La heterogeneidad de los pobres hace muy difícil diseñar una política económica simple para solucionar el problema, y que permita llegar con precisión a los que verdaderamente se desea beneficiar. Un buen ejemplo de ello es el fracaso de las políticas tradicionales de redistribución de ingreso, basadas en el control político de los precios y en los reajustes de remuneraciones, que han generado como resultado la inflación y retrocesos a situaciones aun más injustas que al inicio de la política ya que los sectores más pobres son los menos protegidos ante la inflación. La experiencia del Gobierno de la Unidad Popular es sólo la repetición de inten-

tos anteriores sólo que en términos mucho más perjudiciales para el país. Tradicionalmente las políticas de otorgar reajustes de remuneraciones financiados con emisión y de aplicar masivos controles de precios han beneficiado sólo a algunos grupos de trabajadores pertenecientes a los sindicatos más poderosos que no están precisamente entre los grupos pobres del país y han perjudicado a la gran masa de cesantes, trabajadores independientes de bajos ingresos y asalariados no organizados y con escaso poder sindical. El control de precios, aparte de ser difícilmente aplicable por la formación de mercados negros, tiene efectos nocivos sobre el nivel de producción y sobre la calidad de los bienes y servicios controlados, por lo que termina perjudicando más bien que beneficiando al país y a los grupos económicamente más desvalidos.

Dentro de la política general de redistribución del ingreso tiene una importancia vital la erradicación de la extrema pobreza, a lo menos en términos globales. El cumplimiento de este objetivo requiere tener claridad sobre tres consideraciones fundamentales:

a) No hay posibilidad de solucionar el problema de la extrema pobreza sin lograr una rápida y sostenida tasa de crecimiento económico.

b) Es muy poco lo que puede hacerse sólo con políticas redistributivas, pues un mejoramiento de los grupos de más bajos ingresos necesariamente tendría que significar una reducción de los niveles de vida de la clase media.

c) Es requisito indispensable un aumento sustancial de la inversión social —concretamente en capital humano— y la elevación de la productividad de esa inversión, ya que es en este campo (educación, salud, vivienda, pre-

visión, etc.) donde existen las mayores ineficiencias, burocratismo y asignaciones improductivas de recursos.

POLITICAS ESPECIFICAS

1. El mejor funcionamiento del mercado

El aumento de la competencia genera dos tipos de efectos:

— Acelera la tasa de crecimiento económico mediante una mejor asignación de recursos, lo que posibilita una adecuada redistribución del ingreso, y

— Elimina las rentas monopólicas o utilidades extraordinarias de dos tipos de situaciones:

i) En el caso de las empresas monopólicas, el exceso de ganancias se transfiere al resto de la comunidad a través del cobro de menores precios.

ii) En el mercado del trabajo la eliminación de algunas barreras importantes (modificación de la ley de inamovilidad y otros impedimentos a la generación de mayores ocupaciones) permitiría una disminución de muchas desigualdades de ingreso injustificadas entre los trabajadores y el aumento del empleo.

2. Dispar distribución del capital humano

Actualmente la fuente más importante de desigualdad en la sociedad chilena la constituye la dispar distribución de

lo que se ha llamado el capital humano: nivel de educación y cultura, adiestramiento e integración social, salud y nutrición de que dispone cada persona. Existe abundante evidencia empírica en esta materia, tanto por estudios realizados en Chile como en otros países, que explican cómo buena parte de las diferencias de ingreso existentes se producen por efecto de la educación y su consecuente impacto en la productividad de las personas. Así, a mayor número de años de escolaridad corresponde en promedio un mayor ingreso y los grupos de rentas más altas se concentran en aquellos que han alcanzado niveles de alta calificación técnica o académica.

Es por esto que la solución del problema de la extrema pobreza debe basarse en las inversiones que provean de estos servicios a los grupos que tienen menos acceso a ellos. Este esfuerzo significará una profunda modificación de la organización administrativa de aquellos sectores que hoy operan en forma centralizada e ineficiente.

— Descentralización de la gestión de las unidades operativas (escuelas, hospitales, cajas de previsión, etc.) de manera que sean operadas y controladas por sus usuarios y trabajadores.

— Cambio de énfasis en la distribución del gasto en educación, como por ejemplo su aumento en parvularios, enseñanza técnica y capacitación del profesorado; reducción del gasto en educación superior buscando principalmente un mayor autofinanciamiento; esfuerzo en la capacitación laboral de la mano de obra no especializada.

— Salud: redistribuir el gasto de preferencia hacia los niños, sobre todo en los programas de nutrición e higiene infantil.

— Vivienda: erradicación de campamentos y poblaciones marginales; autoconstrucción. A través de mecanismos financieros se continuaría el subsidio a viviendas baratas y de ciertas especificaciones, así como algunas instalaciones básicas que garanticen que sean habitadas por los verdaderamente pobres. Se prestará especial atención a la implantación de un sistema que exija ciertos niveles de ahorro previo para percibir los beneficios. En el rubro vivienda se considera también el apoyo a la infraestructura de servicios básicos con que deben contar esas poblaciones; agua, luz y servicios comerciales.

3. Mejorar la eficiencia y amplitud en algunos servicios específicos de consumo colectivo

Mejorar la eficiencia y amplitud en algunos servicios específicos de consumo colectivo tales como, por ejemplo, justicia, movilización colectiva, vigilancia (Carabineros), parques, campos deportivos y la mantención de ciertos beneficios gratuitos (aumentos en cobertura) como los desayunos, almuerzos, útiles y vestuarios escolares.

4. Auxilio de cesantía

Se establecerá un sistema de seguro contra el desempleo que opere en forma rápida y automática. Será financiado tanto por el empleador como por el trabajador, aumentando la proporción que este último tiene que costear a medida que crezca el monto de dicho seguro.

En el período de transición, cuando se ponga inicialmente en marcha la nueva política económica, lo cual

significaría que tendrán que ocurrir algunos ajustes económicos importantes, se establecerá un beneficio de cesantía con carácter de emergencia y que será financiado por el empleador (Estado, empresas del sector público o privado) y que consistiría en el pago de un mes de remuneración por cada año de sercicio que tenga el beneficiado, con un tope en términos vitales para el auxilio, que se realizará mensualmente hasta su extinción. Tanto en el período de ajuste como después, cuando se aplique el sistema de seguros de cesantía, se propenderá a establecer normas que reduzcan porcentualmente los pagos a través del tiempo, con el objeto de incentivar una rápida búsqueda de trabajo por parte de los beneficiados.

5. Subsidios directos en dinero

El sistema más eficiente de redistribuir el ingreso en favor de los más pobres es el de otorgar subsidios directos en dinero por parte del Estado. Esto beneficiaría a toda persona cuyo nivel personal de ingreso estuviera por debajo de un cierto mínimo que habría que establecer (entre cero y medio vital mensual, por ejemplo).

El procedimiento reconocería a cada chileno un ingreso mínimo personal, cualquiera que fuera su edad. Para establecer el derecho a percibir un subsidio deberán sumarse los ingresos percibidos por todos los miembros de la familia y dividirse por el número de personas que la componen. Si esta cifra es menor que el mínimo establecido, tendrá derecho a un subsidio equivalente a la diferencia entre ambas cifras, por cada persona que componga la familia. Si el ingreso promedio por persona es mayor al mínimo establecido, no podrá percibirse ningún pago del sistema.

El principal problema que se presenta, aparte de su financiamiento es el de identificación de los beneficiarios.

Pensamos que la mejor forma sería lisa y llanamente conceder el beneficio a quienes postulen declarando cumplir los requisitos mínimos. Por cierto que habrá un cierto nivel de engaño, pero es preferible sufrirlo si con ello se garantiza que los realmente pobres alcanzarán un nivel de vida con un mínimo de dignidad

Para minimizar el engaño se procedería en dos frentes. El primero, sería el empadronamiento exacto —en una sola parte, Municipalidades, Comisarías, Retenes, Juzgados, Escuelas, etc.— de cada beneficiario con sus datos y la investigación estadística al azar y periódica de un cierto número de beneficiarios a través de visitadoras sociales, de personal especializado de Carabineros, etc. La sanción por el engaño comprobado tendría que ser ejemplarizadora y aplicarse efectivamente y con publicidad. El segundo, sería el de exigir que los beneficiarios pongan su tiempo libre al servicio de la comunidad. Al quitarles el tiempo libre (ocio), no se presentarían a reclamar sus beneficios las personas que pudieran obtener mayores ingresos en otro tipo de trabajo. El uso del tiempo de los beneficiarios podría organizarse a través de las Municipalidades del país y de los cuarteles de las Fuerzas Armadas; algunos beneficiarios podrían recibir instrucción técnica especializada que les permitiera aumentar su productividad; otros —especialmente las mujeres— podrían ser destinadas a trabajar en obras de beneficio social y recibir instrucción sobre economía doméstica y nutrición infantil y familiar.

6. Sistema Tributario

Será una de las herramientas importantes para impedir la concentración excesiva de riqueza y/o ingreso. Para ello se utilizará un sistema progresivo de impuestos a la renta y los

impuestos a la propiedad y a la herencia. Esta política no tendrá los efectos deseados y contendrá una base de gran injusticia si no se hace un esfuerzo decidido en la labor fiscalizadora de Impuestos Internos, para lo cual es indispensable poner en práctica sanciones ejemplarizadoras para quienes evaden sus tributos.

Es preciso enfatizar que la única forma real y verdadera de mejorar los niveles de vida de los pobres es a través de la obtención de una alta y sostenida tasa de desarrollo económico. En la introducción de este trabajo hemos señalado ya el verdadero milagro que se puede obtener si a través de políticas económicas racionales se alcanzan tasas de crecimiento entre 7% y 10%, lo que es factible para Chile. Si cada 10 años pudiéramos duplicar nuestro ingreso, el sacrificio necesario para realizar las inversiones sociales —preferentemente en capital humano— que garantizarían la eliminación de la pobreza en Chile y el acceso masivo a mejores y dignos niveles de vida a todos los ciudadanos, sería ínfimo y prácticamente pasaría desapercibido por los que tienen que contribuir a él. El crecimiento económico, además, hará posible incrementar los ingresos del Gobierno y con ello los gastos sociales sin provocar déficit fiscales o presiones inflacionarias. Es evidente que en la primera etapa o en el período de ajuste será necesario compatibilizar cuidadosamente las necesidades de gasto social con los problemas presupuestarios del Fisco, lo que obligará a la reducción de numerosos gastos superfluos o improductivos con el objeto de dar prioridad a las medidas fundamentales que aquí se proponen para erradicar la extrema pobreza. De aquí la impostergable necesidad de adoptar lo antes posible las medidas económicas que presentamos en este estudio y que harán posible que el país alcance rápidamente los niveles de crecimiento que están alcanzando otros países a través también, del manejo técnico y no político de sus economías.